

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (2006). La Reforma Territorial necesaria: de proceso a estructura estable. *Actualidad Jurídica Aranzadi, parte Opinión*, 703, pp. 12-13. Recuperado de la base de datos Aranzadi: <http://www.aranzadidigital.es>

La Reforma Territorial necesaria: de proceso a estructura estable.

[BIB 2006\483](#)

Luciano Parejo Alfonso.

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid

Publicación: Actualidad Jurídica Aranzadi num.703/2006 parte Opinión

Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2006.

Las iniciativas de reforma estatutaria en curso, que se vienen planteando como cuestión estatal interna en la que, sin vinculación con la reforma institucional de la Unión Europea, sencillamente se despliega una nueva fase del proceso de autoafirmación de las Comunidades Autónomas inscrito en la lógica del orden constitucional, proporcionan ya, sin embargo, indicios fuertes de una posible mutación constitucional de mayor alcance incluso que la inducida ya por nuestra incorporación a la aludida Unión Europea. La combinación de la idea -errónea en su sentido literal- de la desconstitucionalización del modelo territorial con el llamado principio «dispositivo» comporta, en efecto, tres riesgos:

1º. La conversión en estructurales de previsiones constitucionales con finalidad meramente fundacional y, por tanto, transitoria.

En la actual situación de generalización del proceso autonómico en su versión máxima (organizativa y competencial) posible, la lógica interna del [título VIII CE](#) impone la consideración de la construcción del Estado autonómico como finalizada al menos desde el punto de vista del orden constitucional definitorio del modelo. De modo que: i) las reformas estatutarias previstas en el [artículo 147.3 CE](#) han de inscribirse necesariamente en el modelo y, en particular y como resulta del [artículo 148.2 CE](#), no pueden aspirar a mayores cotas competenciales, agotándose en reformas de perfeccionamiento del autogobierno mismo ya establecido; y ii) las únicas alteraciones posibles del cuadro competencial fijado por la CE, al menos cuando de las capaces de afectar al espacio decisorio del Estado central se trata, son las autorizadas por el [artículo 150 CE](#). El planteamiento, por tanto, de reformas estatutarias que *prolongan* la lógica del proceso (transitorio por fundacional) autonómico más allá de su consumación para *instalarla* en la de la vida ordinaria del Estado autonómico desborda la finalidad institucional de la reforma estatutaria constitucionalmente prevista, careciendo, así, de fundamento constitucional claro.

2º. El trastocamiento de la economía interna del bloque Constitución-Estatutos de Autonomía por otorgamiento a éstos de una posición materialmente constituyente.

Al situarse, pues, las reformas estatutarias comentadas en *terra incognita* constitucional, portan inevitablemente el peligro de desvirtuar el modelo establecido desde luego por la norma fundamental y de asumir materialmente, por ello, un papel co-constituyente que no le corresponde a la norma estatutaria. El resultado es, en todo caso y cuando menos, una confusión inasumible en la posición respectiva de la Constitución, en tanto que norma suprema del ordenamiento total, y los Estatutos de Autonomía, en tanto que normas de cabecera (y, en este sentido y para cada uno de ellos, suprema) de los correspondientes ordenamientos territoriales inscritos en aquel ordenamiento. Esta confusión y sus potenciales efectos bien puede ejemplificarse en la pretensión del proyecto de Estatuto catalán de concreción de la definición de derechos a partir de los contenidos genéricamente establecidos como principios rectores de la política social y económica en el [capítulo III del título II CE](#). Pues, dando por sentado que tal definición deje a salvo la competencia legislativa que constitucionalmente corresponda a la instancia general o nacional, ¿dejaría entonces la Constitución (y, en su caso y desde distinta perspectiva, el Derecho originario comunitario-europeo) de constituir el único criterio de medida para la legislación general o ésta habría también de resultar conforme con las determinaciones del y, en su caso, los Estatutos de Autonomía? De ser así, finalmente la instancia

nacional habría venido a tener peor condición, en el desarrollo constitucional, que la o las Comunidades Autónomas, cuyas políticas económico-sociales únicamente tendrían como marco último, a través del correspondiente Estatuto de Autonomía (entendido ahora esencialmente como norma «constituyente» propia), la Constitución.

3º. La conversión, finalmente y al menos por lo que hace al sistema de distribución territorial de competencias, de la interpretación constitucional cualificada -la cumplida por el Tribunal Constitucional- en norma materialmente constitucional por la vía de su incorporación a los Estatutos de Autonomía.

Esta conversión no puede considerarse constitucionalmente correcta, porque eleva a solución general lo que no es sino solución jurisprudencial alcanzada a la vista de un determinado planteamiento del correspondiente legislador, históricamente condicionado y adoptado de entre los diversos constitucionalmente posibles; y ii) rigidifica así indebidamente el continuado desarrollo constitucional y, por tanto, el propio orden constitucional. La idea que a ella subyace no es otra que la, incorrecta ya hoy, de que la ampliación *creativa* y *sucesiva* del espacio competencial autonómico se inscribe sencillamente en el desarrollo de la descentralización inherente al modelo territorial de la Constitución y, por tanto, está en perfecta *línea de continuación* del proceso de construcción del Estado autonómico.

Puede ser que quepa calificar de blanda la definición constitucional del modelo territorial, pero la realidad constitucional española ha acabado reduciendo éste, por lo dicho, a un estado que se aproxima -por excesivamente fluido- al líquido. La consideración de que no está constitucionalmente definido permite su entendimiento como un proceso que sólo conoce períodos más o menos largos de estabilidad y cuya permanencia y duración dependen de la activación de la iniciativa para la reforma estatutaria. De modo que, en realidad, el centro de gravedad del modelo territorial se ha desplazado de la Constitución hacia los Estatutos de Autonomía.

Dado que organización del Estado y orden social son elementos inescindibles del orden constitucional, en tanto que instrumento la primera para la óptima realización en cada momento posible del segundo, la apuntada realidad dista de ser satisfactoria. Más aún si se considera la inmersión del Estado-organización en la compleja tarea de construcción supranacional europea, ésta sí, un verdadero proceso de fin y resultado aún inciertos. El edificio estatal dispuesto para hacer frente, con eficacia, a los riesgos que comporta la compleja sociedad actual, aunque no debe petrificarse ciertamente, precisa no obstante de mayor estabilidad. El Estado no puede *encontrarse reflexionando sobre sí mismo*, no ya permanentemente, sino ni siquiera de modo frecuente. Esta situación no contribuye precisamente a fortalecer los factores de legitimación del Estado social y democrático de Derecho. Y explica, al menos en parte, los sentimientos contradictorios de desazón e indiferencia que en la ciudadanía produce la actual coyuntura.

Por ello y como se habrá advertido, el análisis precedente no apunta tanto a las soluciones finales de las reformas en curso, cuanto a su método, contexto y finalidad. Se considera que justifica la afirmación de que se hace ya preciso, operando sobre la experiencia suministrada justamente por el proceso autonómico, alcanzar una construcción territorial del Estado con vocación de estabilidad, lo que requiere superar la actual realidad constitucional. Este objetivo exige la total constitucionalización del modelo y, en lo que aquí importa, del reparto territorial de competencias, siquiera sea entre las dos instancias superiores de la organización del Estado.

No hay otra salida final coherente al actual proceso, por tanto, que la ya sugerida por el Consejo de Estado: la de una reforma de la Constitución más amplia que la en principio proyectada, en la que: i) se suprima el doble listado de materias y, por tanto, competencias sobre ellas en favor de un único listado de las materias que se reservan *ex Constitutione* a la competencia exclusiva del Estado central; y ii) se defina también *ex Constitutione* las competencias de las Comunidades Autónomas mediante la inversión de la cláusula residual para que ésta diga que todas las materias no reservadas expresamente al Estado central corresponden a dichas Comunidades.